

*Л.Р. Габдрафикова*

**Место городского самоуправления  
в аппарате государственного управления  
в пореформенный период (по материалам Уфы)**

Современное состояние местного самоуправления в нашей стране, активное реформирование его институтов, безусловно, актуализирует дореволюционный опыт этого явления и возрождает интерес к его истокам. Особый период в становлении и развитии российской муниципальной системы – это пореформенное время. Волна преобразований в самоуправлении городов во второй половине XIX в. по всей Российской империи была начата городской реформой Александра II (1870 г.). В отличие от дореформенных органов новые учреждения были бессловесными. Реформа должна была привести к существенной автономии в деле местного хозяйствования. В исторической науке утвердилось мнение о том, что городское самоуправление заявленного периода в основе своей не оправдало тех надежд и чаяний, которые возлагались на них. В связи с этим в качестве причины, объясняющей данную ситуацию, исследователи указывали на всеобъемлющий государственный надзор: думы и управы не могли и шагу вступить без разрешения губернатора [1, с. 229; 2, с. 217]. Некоторые современные исследователи проблемы городского самоуправления продолжают традиции критической оценки царской политики, сложившиеся ещё в конце XIX в. [3, с. 267; 4, с. 149]. В связи с этим встает вопрос о том, какое место занимали органы городского самоуправления в системе государственного аппарата: были ли они, действительно, одним из приращков губернской администрации или же самостоятельными хозяйствующими субъектами?

Органы городского самоуправления встраивались в сложную систему иерархии государственного управления. При этом надо отметить, что до 1892 г. (т.е. до следующей городской реформы) муниципальная служба считалась общественной, члены управы не являлись государственными чиновниками. Наделенная правами юридического лица, городская дума все же к таким вышестоящим органам, как Министерство внутренних дел или финансов, Правительствующий Сенат, к императору могла обращаться только через губернатора. Исключение составляли экстраординарные случаи – когда ходатайство касалось неудовлетворительных или неправомерных действий самого губернатора. Пользуясь этим правом, городские думы обращались в центральные ведомства напрямую – минуя губернскую администрацию.

В свою очередь, высокопоставленные государственные служащие были лишены избирательных

прав, несмотря на то, что они проходили по имущественному цензу. Таким образом, органам городского самоуправления была гарантирована своего рода независимость от местной администрации. Более мелкие чиновники могли избираться в гласные только с разрешения своего начальника.

Деятельность городских самоуправлений протекала под контролем губернской администрации, которая обязана была следить за тем, чтобы городские думы в своей деятельности не выходили за пределы установленных для них рамок. Для этого был создан специальный орган – Губернское по городским делам присутствие. Безусловно, городское самоуправление на пореформенном этапе не могло рассчитывать на резкую децентрализацию власти. В присутствие входили вице-губернатор, управляющий казенной палатой, городской голова, губернский прокурор и др. [5, с. 89]. Присутствие должно было следить за законностью действий городского самоуправления, разрешать пререкания городских учреждений с земскими и правительственными ведомствами. Хотя с правовой точки зрения, целесообразнее было бы рассматривать все пререкания в судебном порядке, следуя общим началам государственного права, а не создавать при каждом ведомстве орган для надзора.

Контроль со стороны губернской администрации вызвал в дореволюционной научной и публицистической литературе, а также в историографии более позднего времени тезис о негативном характере существующего государственного надзора. Однако делегирование местным органам самоуправления части государственных полномочий ни в коем случае не обозначало полной передачи дел, должен был присутствовать некий контроль со стороны передающего лица. И в этом ключе надзор со стороны губернатора за деятельностью городской думы и управы представляется более чем разумным и оправданным. Утверждению губернской администрации или в некоторых случаях министерства внутренних дел или финансов подлежали наиболее важные постановления думы. Например, заключение договора о займе, отчуждение или продажа недвижимых имуществ, установление таксы, повышение налогов и т.п. Кроме того, согласие администрации требовалось для составленных думою обязательных постановлений. Предварительному утверждению администрации подлежали постановления следующего характера: устройство и порядок действий торговой полиции,

надзор за торговлей, изменение городских планов, получение крупных займов, отчуждение городских земель, устройство сооружений, стесняющих проезд или проход, назначение платы за пользование сухопутными и водными сообщениями. В первое десятилетие существования уфимского городского общественного управления (1871–1881 гг.) Губернским по городским делам присутствием было отменено очень небольшое количество дел. А в некоторые годы (1875 и 1880 гг.) все 194 и 165 обязательных постановлений городской думы были утверждены. Максимальное количество отмененных постановлений (6) приходится на 1872 г., но даже эта цифра при сравнении с общим количеством принятых постановлений (128) кажется незначительной [6, с. 75]. Утвердившийся негатив являлся следствием традиционного российского бюрократизма государственных учреждений и тяги к различным перепискам и уточнениям, справкам и «иже с ними». Например, дело об открытии в Уфе городского общественного банка тянулось почти два года. Начавшаяся в апреле 1875 г. переписка по этому поводу (при этом городской управой были выполнены все необходимые процедуры для открытия подобного учреждения) продолжалась до декабря 1876 г. [7]. В данном случае дело затянулось по вине чиновников из Министерства финансов, которые не изучили с должным вниманием все документы, представленные Уфимской городской управой. Все неудачи городского самоуправления вряд ли уместно свести только к строгому государственному надзору. В частности, развившийся в управах бюрократизм был результатом и того, что для служащих не была прописана приоритетность поставленных задач. Все вопросы для них были обязательны: как заполнение бумаг, так и заведование какими-то «живыми» работами. Это давало повод некоторым современникам делать колкие выводы: «... широкое самоуправление, предоставленное нашим городам в 1870 году и превосходящее далеко по своим правам самоуправления, например, французских городов, не принесло заметных плодов» [8, с. 201]. Слабое развитие городского хозяйства и неполное использование предоставленных самоуправлению полномочий в какой-то степени можно объяснить и отсутствием соответствующей культуры. Зачастую к общегородским задачам гласные и управцы относились весьма пренебрежительно, используя свой мандат в основном для решения собственных торговых дел.

Главная фигура городского самоуправления – городской голова – состоял в прямом подчинении губернатору. В его лице были сосредоточены несколько функций, часто противоречащих одна другой. Многообразия полномочий главы также мотивировались удобствами контроля со стороны администрации. В случае отъезда городского головы из города об этом он извещал только губернатора. После приезда глава обязательно доводил до сведения губернатора

информацию о том, что он приступил к делам [9, л. 32]. Дозволения на отлучку у думы или управы градоначальник не спрашивал. Этот нюанс дает некоторым исследователям повод для того, чтобы считать городское самоуправление придатком государственного аппарата, тем более, что его руководитель ведет себя как глава обычного ведомства.

В отличие от специализированных присутственных мест городское самоуправление ведало всем. Одним из неоднозначных моментов городского самоуправления был вопрос о его компетенции. В Городовом положении всё было облечено в расплывчатые формулировки: попечение над торговлей, образование и народное здравие, благоустройство и призрение, безопасность и промышленность. Отсутствие четко обозначенных пределов власти, сферы компетенции определило дальнейшую путаницу в этой области. Указанная компетенция, как правило, напрямую связана с финансовой составляющей. В городском самоуправлении этого периода все обстояло иначе, не всегда финансируемая область и сфера управления совпадали. Например, одной из таких областей являются финансирование правительственных органов, полиции, пожарных и тюремных замков, расходы на воинский постой. Эти статьи расходов именовались обязательными. Некоторые исследователи считают их следствием одностороннего развития континентальной модели местного самоуправления, поскольку городские думы должны были финансировать деятельность государственных учреждений, но при этом не имели на них никакого влияния [10, с. 52]. Обязательные расходы не были новшеством для городских дум. В дореформенное время значительное количество городского бюджета уходило на эти цели. Однако финансовые обязательства перед государством после реформы 1870 г. не были значительными. По замечанию одного из уфимских губернаторов, городские самоуправления губернии охотнее занимаются устройством школ и прогимназий, обходя стороной предметы, «непосредственно отнесенные законом к обязанностям городских управлений» [11, л. 10об.].

Например, расходы по воинскому постой в 1880 г. составляли 171 руб. [6, с. 95], 22 руб. в 1884 г. [12, л. 10об.]. Здесь мы не находим так называемого приоритета государственных интересов над местными, а стало быть, негосударственными. Кроме того, как можно разделить государственные и негосударственные интересы? Ведь если следовать данному утверждению, местные задачи самоуправления не являются государственными. Казалось бы, к ведомству города относились благоустройство, обеспечение безопасности, содействие торгово-промышленному развитию края. В то же время такие вопросы, как улучшение путей сообщения, развитие экономики, содержание полиции, мы не можем назвать негосударственными задачами. Где заканчиваются интересы государства

и начинаются вопросы сугубо городского хозяйства? Стало быть, город – это не часть государства, а самостоятельная субстанция?

Представляя собой промежуточное звено между государством и обществом, самоуправление изначально предполагает принятие некоторых государственных полномочий. Обеспечение правоохранительных органов и пожарной безопасности города представляют собой одну из таких задач. В то же время критика обязательных статей расхода в некоторой степени оправдана тем, что, финансируя данную область, городское самоуправление не имело права их контролировать, т.е. полиция и находившаяся под ее ведомом пожарная команда оставались органами государственного управления и подчинялись губернскому правлению. В то же время в городском полицейском управлении были представлены два выборных члена от города, их избирала городская дума [13, л. 34]. Они могли быть как из числа жителей, наделенных избирательными правами, так и гласными городской думы. Таким образом, предпринимались попытки создания сбалансированной власти, на самом же деле основную роль в полицейском управлении городом все-таки играл полицмейстер, а за ним стоял сам губернатор. Но и в сегодняшнее время мы не можем говорить о муниципальной милиции. Как известно, она напрямую подчиняется Министерству внутренних дел. Сопоставление с сегодняшними реалиями заставляет умерить стереотипное отношение к некоторым моментам из истории городского хозяйствования пореформенного периода. Следовательно, предположение некоторых исследователей истории городского самоуправления о том, что полиция вполне могла быть отдана в ведение того, кто её содержит, представляется излишним [1, с. 266].

При тех исторических условиях, когда самоуправление на местах вводилось с большой осторожностью, говорить об отдаче принудительного аппарата в их руки было бессмысленно. Продолжение дореволюционных традиций в местном самоуправлении сегодня еще раз подтверждает специфику российской модели управления. Вопреки тому, что полиция не подчинялась городской управе, нельзя отрицать её прямого участия в решении хозяйственных задач города. Полиция выполняла функции судебных приставов, городская управа передавала ей специальные списки с самыми злостными неплательщиками, и ими уже занималось полицейское управление. Также по проектам обязательных для местного населения постановлений городской думы необходимо было получить заключение начальника полиции [14, л. 71], в этом обычно усматривают урезание прав самоуправления. Поскольку в результате самодурства городского полицмейстера могли быть приостановлены важные для города постановления. Но ни одна сфера социума не застрахована от влияния человеческого фактора, то же самое можно применить и к народным избран-

никам, и к городским главам, которые также могли по своему усмотрению проводить нужные им вопросы. Неправильное решение полицмейстера городская дума всегда могла обжаловать в вышестоящих инстанциях. Уфимская городская дума отвечала за аренду помещения, за отопление и освещение, а также платила из городских средств жалованье полицейским чинам. Если размеры по воинской повинности могли колебаться в зависимости от численности дислоцированных войск, то расходы на содержание полиции имели тенденцию прогрессировать с течением времени, так как увеличение численности городского населения влекло за собой увеличение штата городской полиции, а также расширение системы полицейских учреждений. Это явление исходило из конкретных нужд города. Увеличение населения, особенно числа рабочих, наблюдается после открытия в 1888 г. Самаро-Златоустовской железной дороги. Активные миграционные потоки влекли за собой и увеличение преступности, соответственно, в городе требовалось усиление полицейского надзора [15, с. 35].

Еще одной обязательной статьёй являлось содержание пожарной команды, которая действовала под руководством полицейского управления. Полицейстер занимался кадровыми перестановками в пожарной команде, отдавал распоряжения, мог посылать пожарных с другими поручениями, а ответственность за хозяйственную часть ложилась на городскую управу. Надо признать, что отсутствие непосредственного контроля над пожарной командой сковывало работу по организации пожарной безопасности города. Именно поэтому в 1877 г. было организовано вольно-пожарное общество под началом городского самоуправления. Общество, состоявшее из членов-соревнователей (они платили ежегодный взнос) и действительных членов (участвовали в противопожарных работах), завоевало уважение и доверие горожан. Как видно из уфимского опыта (и не только, поскольку создание вольно-пожарных обществ было распространено и в других городах Российской империи), несовершенство законодательной базы муниципалитетов компенсировалось другой составляющей, характерной особенно для 1870–1892 гг. – самостоятельностью органов городского самоуправления в своей деятельности. Если чего-то не доставало в заданной модели управления городом, то ничто не мешало восполнить этот пробел самим горожанам. Конечно же, нельзя отрицать и того, что для создания нового органа требовались значительные как финансовые, так и другие затраты (время на ходатайства, переговоры, на принятие решения и пр.), когда их можно было бы использовать для усиления уже существующего учреждения. Но в этом наложении и заключается вся особенность российского имперского управления: слабость нормативно-законодательной базы государства, отсутствие основного закона, который

мог бы урегулировать всю сложившуюся волокиту и путаницу.

В то же время, несмотря на широкий круг вопросов, которые вроде бы дублировались различными губернскими органами, есть те, что были в ведении только городских властей. Например, вопросы городской экологии. Благоустройство города было полностью под контролем муниципалов. Это было одним из самых больных мест всей Российской империи: грязные полугражданские города – стандартная картина того времени. Благоустройство городов не дотировалось из государственной казны, здесь городские власти выступали как самостоятельная структура и полностью держались на самофинансировании. Возможно, слабостью муниципальных органов и объясняется медленное развитие городской инфраструктуры по этой части: в Уфе водопровод и электричество появились лишь в начале XX в., дороги мостили дешевым материалом, потому они подлежали ежегодному ремонту, а канализацией уфимцы смогли воспользоваться только в советские годы.

Таким образом, городское самоуправление выступает как самостоятельная структура, представляю-

щая собой один из типов управления. К различным формам самоуправления Российское государство всегда обращалось в свои кризисные периоды [16], и в конце XIX в. оно действовало не в ущерб себе. Городское самоуправление должно было стать его союзником на местах. Органы городского самоуправления были встроены в сложную иерархию государственного аппарата, существовал контролирующий законность их действий орган, городской голова был в подчинении губернатора. В то же время на независимость городских властей от губернской администрации указывают такие моменты, как собственная финансовая база, ограничения губернских чиновников по избирательному праву, самостоятельность в ведении дел, а также возможность прямого выхода к Правительствующему Сенату в случае недовольства политикой губернатора. Органы городского самоуправления, занимая промежуточное положение между общественными объединениями и государственными органами, были призваны выступать своеобразным мостиком между государственной властью и местным населением.

### Библиографический список

1. Дитятин, И. Статьи по истории русского права / И. Дитятин. – СПб., 1896.
2. Головачев, А.А. Десять лет реформ. 1861–1871 / А.А. Головачев. – СПб., 1872.
3. Еремян, В.В. История местного самоуправления в России (XII – начало XX в.) / В.В. Еремян, М.В. Федоров. – М., 1999.
4. Макаров, В.Б. История государственного и местного самоуправления в России (IX в. – 1917 г.) / В.Б. Макаров. – Нижний Новгород, 2000.
5. История Башкортостана. 2-я пол. XIX – нач. XX века. – Уфа, 2006. – Т. 1.
6. Обзор деятельности городского управления и положения городского хозяйства г. Уфы с 1870 по 1881 год. – Уфа, 1881.
7. Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан (ЦГИА РБ). – Ф. И-11. – Оп. 1. – Д. 1145.
8. Скальковский, К.А. Современная Россия. Очерки нашей государственной и общественной жизни / К.А. Скальковский. – СПб., 1889.
9. ЦГИА РБ. – Ф. И-11. – Оп. 1. – Д. 1233.
10. Полянина, О.А. Органы городского самоуправления Уфимской губернии (1900 – начало 1917 г.) / О.А. Полянина. – Уфа, 2006.
11. ЦГИА РБ. – Ф. И-2. – Оп. 1. – Д. 15243.
12. ЦГИА РБ. – Ф. И-11. – Оп. 1. – Д. 1196.
13. ЦГИА РБ. – Ф. И-11. – Оп. 1. – Д. 76.
14. ЦГИА РБ. – Ф. И-11. – Оп. 1. – Д. 61.
15. Краткий очерк 25-летия введения в Уфе городского положения. 26.01.1871–26.01.1896. – Уфа, 1896.
16. Гильченко, Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России / Л.В. Гильченко // Государство и право. – 1996. – №2.